

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 123-21-IS

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 123-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Christian Orlando Castillo Sánchez en la que solicitó el cumplimiento de la sentencia dictada el 1 de julio de 2021 dentro del proceso de acción de protección número 06335-2021-00850. La Corte resuelve desestimar la demanda al verificar que el ISSFA cumplió las medidas ordenadas en la sentencia.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 29 de marzo de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez presentó una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”).¹ Por sorteo, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo (“**Unidad Judicial**”) y se le asignó el número 06335-2021-00850.

¹ El accionante manifestó que, al momento de presentar su demanda, era militar en servicio activo que se encontraba con reposo médico estricto y prescrito desde el 13 de diciembre del 2019 hasta el 22 de mayo del 2021, por tener el síndrome de Stevens-Johnson. Indicó que su enfermedad es considerada "rara" por lo que necesita un tratamiento específico, como intervenciones quirúrgicas, para recuperar su visión. Afirmó que hasta el 2021, no recibió cobertura integral con cirugía en el Hospital de Especialidades FFAA 1 ni en las clínicas donde se le ha derivado porque no poseen especialistas ni herramientas quirúrgicas para tratar su condición. Pese a ello, indicó que el Hospital Universitario del Río de la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay, es apto para realizar las intervenciones quirúrgicas para que recupere su visión y su salud en general. En consecuencia, solicitó al director general del ISSFA que le concedan y le otorguen la cobertura integral de salud, por cartera de servicios especiales complementarios, y le realicen un tratamiento integral especializado en el Hospital Universitario del Río de la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay. El Director General negó el requerimiento. En tal virtud, a criterio del accionante, se vulneraron los derechos “contenidos en los artículos 3.1.; 32; 34; 66 numeral 2; 358; 359; 360; 362; 370 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 51 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 5. iv.e, y 12 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de discriminación racial; artículo 28 de la Convención sobre Protección de los trabajadores migratorios y sus familias; artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, artículo 25 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”.

2. En sentencia de 18 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial resolvió rechazar la acción constitucional, ya que no observó la existencia de una vulneración de derechos.
3. El señor Christian Orlando Castillo Sánchez interpuso recurso de apelación. El 1 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“Sala”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia, declaró la vulneración del derecho a la salud “en relación a la omisión que ha mantenido por no atender una enfermedad de alta complejidad del accionante” y ordenó que la Defensoría del Pueblo de la provincia del Chimborazo, verifique el cumplimiento de la sentencia y que el ISSFA (i) a través de su “departamento de trabajo social active de manera inmediata, la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía el accionante, para lo cual deberá realizarse un convenio si fuere necesario”; (ii) “gestione para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, ente rector en materia de salud del país”; (iii) “realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata, lo que implicará de ser el caso y previo diagnóstico médico la cirugía que requiere el asegurado”; y, (iv) asuma el costo de la cirugía.²
4. El 24 de agosto de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó al juez de la Unidad Judicial que se disponga el inicio de la ejecución de la sentencia de segunda instancia. El 25 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial ofició al departamento de trabajo social del ISSFA con el contenido de la sentencia constitucional para su cumplimiento. El 6 de septiembre de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó el cumplimiento de la sentencia. El 9 de septiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió una providencia de inicio de seguimiento de cumplimiento de sentencia. El 22 de septiembre de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó al juez de la Unidad Judicial que se disponga a la parte accionada que informe sobre las acciones que ha implementado para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia.
5. El 27 de septiembre de 2021, el ISSFA adjuntó las actas de trabajo realizadas por la dirección de trabajo social del ISSFA y el informe social realizado al señor Christian Castillo.³ Al día siguiente, el juez de la Unidad Judicial recordó al ISSFA que debía

²El señor Christian Orlando Castillo Sánchez interpuso recurso de ampliación, el cual fue negado el 16 de julio de 2021 por la Sala.

³ En las actas de trabajo se concluyó que el personal de las direcciones de Salud, Bienestar Social y Asesoría Jurídica del ISSFA converge en “que se debe realizar la última evaluación, para determinar la pertinencia del procedimiento quirúrgico para ‘Osteodontoqueratoprotesis’, a nivel local y si es necesario continuar con la Derivación Internacional de acuerdo con la normativa vigente”. Además, se mencionó que de la investigación social realizada, “el afiliado en el 2019 fue diagnosticado con síndrome de Stevens-Johnson dejando como secuela una discapacidad visual del 77%, lo que le impide desarrollar con normalidad las

estar a lo dispuesto en la resolución de 1 de julio de 2021. El 29 de septiembre del 2021, el señor Christian Castillo Sánchez insistió al juez de la Unidad Judicial para que se disponga la activación de “todos los mecanismos legales a su alcance a fin de que se cumpla en el menor tiempo posible” la sentencia de segunda instancia. El 12 de octubre del mismo año, pretendió lo mismo e indicó que su “estado de salud cada día se deteriora más sin que esta situación le import[e] a la parte accionada” por cuanto lo mantuvieron “en consulta externa y no [le brindaron el] tratamiento especializado al cual se comprometieron con el ISSFA”.⁴

6. El 29 de octubre de 2021, el señor Christian Castillo Sánchez indicó a la Unidad Judicial que el ISSFA no cumplió la sentencia y dilató innecesariamente su cumplimiento por lo que, habiendo transcurrido más de dos meses de incumplimiento, solicitó que se sienta razón respecto a si los sujetos pasivos dieron cumplimiento cabal de la sentencia. Además, pretendió que en “caso de no haber dado cumplimiento a la misma, [el juez de la Unidad Judicial] se digne disponer que todo el proceso constitucional dejando copias certificadas en autos se eleven a la Corte Constitucional del Ecuador, para iniciar el proceso de incumplimiento de sentencia”. El 29 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió el primer informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia en el que concluyó que el juez de la Unidad Judicial “sabría disponer si se continúa con el seguimiento de cumplimiento de sentencia o a su vez se dispone el cese correspondiente”.⁵
7. El 5 de noviembre de 2021, el secretario de la Unidad Judicial indicó que “mediante escrito virtual ingresado con fecha 27 de septiembre del 2021 [...] la parte accionada argumenta estar dando cumplimiento a lo dispuesto en sentencia constitucional [...] mediante escrito virtual ingresado con fecha 29 de octubre de 2021 [...] la Defensoría

actividades de la vida diaria, enfermedad que requiere seguimiento de especialistas en las ramas de oftalmología, reumatología e inmunología; ha recibido atención y tratamiento en el Hospital de Especialidades de FF.AA, derivaciones y cobertura del seguro de salud del ISSFA en Clinivisión y Clínica Internacional de la Visión de Ecuador-CIVE cuya última interconsulta fue el 20 de mayo de 2021, con el Dr. Andrés Poli Hoyos, quien sugiere realizar una interconsulta en la Clínica Barraquer en el país de Colombia, donde se podría ejecutar el procedimiento quirúrgico para ‘Osteodontoqueratoprotesis’ [...] El ISSFA a través de la Dirección del Seguro de salud del ISSFA, ha brindado atención especializada al Cbop. Castillo Sánchez Christian Orlando con la cobertura del ISSFA a través de los prestadores externos en convenio CIVE, misma que se encuentra vigente hasta el 30 de septiembre de 2021; el requerimiento del afiliado se orienta a una atención integral y oportuna para la realización del procedimiento quirúrgico, considerando la sugerencia de una valoración en el exterior (Colombia), que le permita el máximo desarrollo de su personalidad, fomento de autonomía, la disminución de la dependencia y mejorar su calidad de vida” Fs. 207, Unidad Judicial.

⁴ Fs. 216, Unidad Judicial.

⁵ Fs. 229, Unidad Judicial. Además, mencionó las acciones efectuadas por el ISSFA para cumplir la sentencia y que la Defensoría del Pueblo “está cumpliendo con lo dispuesto con la verificación con lo dispuesto por la Sala [...]”. Así, la Corte Constitucional observa que la Defensoría del Pueblo no tuvo una conclusión respecto del cumplimiento o no de la sentencia.

del Pueblo, emite un informe de seguimiento de lo dispuesto en sentencia constitucional”.⁶

8. El 8 de noviembre de 2021, el ISSFA informó al juez de la Unidad Judicial que el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA se reunió y resolvió aprobar el caso para que el paciente pueda ser derivado a un prestador internacional para tratamiento integral.⁷
9. El 8 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto con consideraciones sobre la solicitud de remitir el expediente a la Corte Constitucional a fin de que se inicie el trámite de acción de incumplimiento, adjuntó su informe de descargo y la orden de remitir el expediente completo a este Organismo para que se dé el trámite que corresponde.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

10. El 29 de noviembre de 2021 y tras el respectivo sorteo electrónico, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
11. Los días 25 de enero de 2022, 20 de julio de 2022, 7 de octubre de 2022, 27 de enero de 2023 y 23 de junio de 2023, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez presentó escritos indicando que es una persona con discapacidad y que no se ha cumplido su sentencia. Además, solicitó que se avoque conocimiento de la causa y que se disponga lo que en derecho corresponda. El 7 de julio de 2023, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que: 1) el juez de la Unidad Judicial informe a la Corte sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 1 de julio de 2021, a partir del informe presentado el 8 de noviembre de 2021; y, 2) el ISSFA informe a la Corte si se ha dado cumplimiento a lo establecido en la sentencia referida.
12. El 13 de julio de 2023, el juez de la Unidad Judicial presentó su informe. El 14 de julio de 2023, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas remitió información sobre la causa a la Corte Constitucional.
13. El 9 de enero y el 10 y 25 de abril de 2024, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet solicitó al ISSFA un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 1 de julio de 2021. El ISSFA presentó escritos informando sobre el cumplimiento de la sentencia el 14 de julio de 2023 y el 10 de enero, el 15 y 30 de abril de 2024.

⁶ Fs. 233, Unidad Judicial.

⁷ Fs. 239, Unidad Judicial.

2. Competencia

- 14.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la CRE, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 15.** La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 1 de julio de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo. En dicha sentencia se aceptó el recurso de apelación, se revocó la sentencia de primera instancia, se declaró la vulneración del derecho a la salud “en relación a la omisión que ha mantenido por no atender una enfermedad de alta complejidad del accionante” y se ordenó que el ISSFA:
- (i) Active de manera inmediata a través de su Departamento de Trabajo Social la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía el accionante, para lo cual deberá realizarse un convenio si fuere necesario.
 - (ii) Gestione para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, ente rector en materia de salud del país.
 - (iii) Realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata, lo que implicará de ser el caso y previo diagnóstico médico la cirugía que requiere el asegurado.
 - (iv) Asuma el costo de la cirugía.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

- 16.** En su escrito de 29 de octubre de 2021, el señor Christian Castillo indicó que no se estaba cumpliendo los artículos 86, número 2, letras a y e de la CRE y 8, número 1 de la LOGJCC. Indica que los accionados no cumplían, en su integralidad, la sentencia y que el juez de la Unidad Judicial no “tra[tó] de hacer[la] cumplir”.
- 17.** Después de ello, pidió que en caso de que no se haya “dado cumplimiento a la misma, [...] se digno disponer que todo el proceso constitucional [...] se eleve a la Corte Constitucional del Ecuador, para iniciar el proceso de incumplimiento de sentencia”.

4.2. Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo

18. El 8 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, Edgar Vinicio Yaulema Cepeda, emitió su informe en el que:

- i.** Desarrolló los antecedentes de la causa y el contenido de las sentencias de primera y segunda instancia, incluyendo las medidas de reparación dictadas en la última.
- ii.** Adjuntó al expediente la documentación que fue presentada.
- iii.** Indicó que, para el cumplimiento de la sentencia, la Defensoría del Pueblo delegó a una abogada para que realice el seguimiento sobre la ejecución de la sentencia de acción de protección. Posteriormente, enunció que el ISSFA presentó un informe sobre las acciones realizadas a fin de dar cumplimiento a la sentencia constitucional. Entre ellas, se mencionó que un funcionario de la dirección de bienestar social elaboró un informe social del afiliado, que la entidad ha brindado atención especializada con la cobertura del ISSFA a través de los prestadores externos en convenio CIVE y que se ha aprobado la derivación del afiliado hacia un prestador internacional, en Colombia, para su tratamiento integral.

19. El 13 de julio de 2023, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, Germánico Bolívar Layedra Luna, indicó lo siguiente:

[...] es preciso señalar que me encuentro en funciones como Juez titular de esta Unidad Judicial durante aproximadamente 8 meses. En relación al informe solicitado, cabe indicar que al encontrarme en funciones desde el 07 de diciembre de 2022 a la presente fecha, no se ha presentado ninguna solicitud o escrito por los sujetos procesales a este órgano jurisdiccional, motivo por el cual no he avocado conocimiento de la causa, es decir, al no haber sustanciado con anterioridad la presente acción de protección, no tuve conocimiento que se encuentra en proceso de ejecución la Sentencia dictada dentro de la acción de protección de fecha 01 de julio de 2021; más aún cuando ingresé a la Unidad Judicial con fecha 07 de diciembre de 2022; pues como se indica, de autos no consta ninguna actuación procesal pendiente por despachar por este órgano jurisdiccional que me haya permitido avocar conocimiento de la causa; manifestando que desde el 08 de noviembre de 2021 en que el proceso fue remitido a la Corte Constitucional por el señor Juez que me antecedió en el conocimiento de la causa Dr. Edgar Vinicio Yaulema y en honor a la verdad procesal, se informa que no consta de autos medidas tendientes a ejecutar los mecanismos de reparación integral dictados en la Sentencia de fecha 01 de julio de 2021 por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de Chimborazo.

4.3. ISSFA

- 20.** El 14 de julio de 2023 y el 10 de enero, el 15 y 30 de abril de 2024, el ISSFA presentó sus informes. En ellos, desarrolló los antecedentes del caso e informó sobre el cumplimiento de las medidas de reparación. En lo principal, estableció que, en el 2021, el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA recomendó que el accionante sea derivado a un prestador internacional. Se escogió a la Clínica Barraquer de Colombia como prestador para la derivación internacional del accionante. En un correo de 27 de julio de 2022, el doctor Ernesto Otero explicó que examinó al paciente que presentó:

Una ceguera corneal bilateral secundaria a síndrome de Steven Johnson. Con este diagnóstico estimó que la cirugía de osteo-odonto queratoprótesis modificada es viable para el paciente Castillo en su ojo izquierdo. (...) Dado lo dispendiosa de esta cirugía, solo podría operarse al paciente Castillo a comienzos del año entrante.

- 21.** Posteriormente, la Clínica a través de un correo electrónico informó al ISSFA que:

Tristemente no podemos programar a Christian Castillo por ahora ya que el cirujano maxilofacial (Dr. Gómez) ha tomado la decisión personal de no seguir colaborando con nuestra institución. El es esencial en el proceso ya que sin el NO es posible llevar a cabo el procedimiento. Lamento mucho que se presente esta situación la cual sale de mis manos y/o mi voluntad. (sic)

- 22.** En virtud de este cambio, se realizó la derivación internacional del accionante a la Clínica OFTALVIST en Barcelona, España. Se acordó que el accionante y su padre viajarían a España para su tratamiento y se realizó una reprogramación quirúrgica. La Clínica OFTALVIST indicó al ISSFA que el accionante debía realizarse exámenes prequirúrgicos y que la cirugía se realizaría en “tres tiempos quirúrgicos”, “el primero se [realizaría] el 21 de noviembre de 2023, el segundo el 30 de noviembre de 2023 y el tercero y último se [realizaría] tres meses después del segundo procedimiento”.

- 23.** El 21 y 30 de noviembre de 2023, se realizaron las intervenciones quirúrgicas programadas. La Clínica OFTALVIST informó al ISSFA que se realizaría “la última intervención quirúrgica del señor Castillo [el] 25 de marzo de 2024”.

- 24.** Finalmente indicó que:

(...) su autoridad puede constatar que el ISSFA ha realizado todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia que se alega incumplida. Tanto más, con el escrito ingresado el 14 de julio de 2023 y el presente se evidencia que se ha cumplido con la sentencia, esto es que el señor Castillo Sánchez Christian Orlando ha sido intervenido quirúrgicamente para osteo – odontoqueratoprótesis en la Clínica OFTALVIST de España, los días 21 y 30 de noviembre de 2023, manteniéndose pendiente, de forma exclusiva por la recomendación dada por el médico tratante, la última intervención de tercer tiempo que está programada para el 25 de marzo de 2024.

25. El ISSFA explicó que hasta la presente fecha realiza las gestiones correspondientes para dar cabal cumplimiento a la sentencia⁸ y que el 2 de abril de 2024 se realizó el tercer tiempo de la cirugía.

5. Consideraciones previas

26. En la sentencia 38-19-IS/22, la Corte Constitucional estableció requisitos respecto a la proposición de la acción de incumplimiento a petición de parte.⁹ En dicha sentencia se desarrolló que la facultad de presentar una demanda de acción de incumplimiento se encuentra supeditada a que los accionantes: **(i)** promuevan la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo. En caso de que exista esta promoción, pero no se cumpla la sentencia en un plazo razonable o se haya ejecutado de forma indebida y no de forma integral, **(ii)** las personas **deben** requerir al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe correspondiente y la demanda de acción de incumplimiento. Además, **(iii)** se debe cumplir un plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional,¹⁰ **(iv)** los jueces de instancia deben acompañar el informe “argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión”.¹¹
27. En el presente caso, **(i)** el accionante ha promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo en escritos de 24 de agosto, 6, 22 y 29 de septiembre y 12 de octubre de 2021. Posteriormente, **(ii)** el accionante requirió, el 29 de octubre de 2021, que se remita el expediente a la Corte Constitucional indicando que la sentencia había sido incumplida y el informe. **(iii)** Tomando en cuenta que la sentencia de segunda instancia se emitió el 1 de julio de 2021 y que el accionante solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional el 29 de octubre de 2021, habrían acontecido más de tres meses desde la expedición de la sentencia. En tal sentido, este Organismo estima que cabe la alegación del accionante de que la sentencia presuntamente no se cumplió en un plazo razonable, pues la sentencia dispuso al ISSFA prestar **atención inmediata** al accionante, en el marco del caso *in examine*.
28. Y, **(iv)** el juez de la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente, en conjunto con su informe. Por ende, este Organismo constata que se han cumplido los requisitos

⁸ Escritos de 15 y 30 de abril de 2024.

⁹ Esto con base en el artículo 164 de la LOGJCC y 96 de la CRSPCC.

¹⁰ CCE, sentencias 116-22-IS/24, 04 de abril de 2024, párr. 44.3, 61-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 15 y 117-21-IS/24, 04 de abril de 2024, párr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

establecidos en la LOGJCC y desarrollados en la sentencia 38-19-IS/22. En tal virtud, procede a conocer el fondo de las pretensiones del accionante.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. Sobre la acción de incumplimiento, este Organismo ha señalado cuál es el alcance y el objeto de esta garantía jurisdiccional, a saber:

(...) el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional (...) Teniendo en cuenta que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional (...).¹²

30. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 1 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, ha sido cumplida integralmente.

31. De la sentencia cuyo cumplimiento se exige, se desprenden dos medidas de reparación integral¹³ y una medida de seguimiento de ejecución:

- i. Que el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social active de manera inmediata, **la atención** en un hospital que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía al accionante (énfasis añadido). Para ello, debe:

a. Gestionar para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública,

b. En caso de ser necesario, firmar un convenio.

- ii. Que el ISSFA, realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata. Lo que implica que:

a. De ser el caso y previo diagnóstico médico se realice la cirugía que requiere el asegurado,

¹² CCE. Sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párrs. 15 y 19.

¹³ La tercera no es una medida de reparación, sino una de seguimiento de ejecución, pero sí será evaluada por la Corte justamente para determinar si se cumplió integralmente la sentencia, por lo que se la analizará posteriormente.

- b. En caso de que se dé la cirugía, el costo de esta sea asumido por el ISSFA.
- iii. El juez de primera instancia oficie a la señora delegada de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chimborazo para que informe de manera documentada, el cumplimiento de la sentencia.
32. Por lo que la Corte Constitucional procede a plantear dos problemas jurídicos:
- 32.1. Sobre las medidas de reparación i y ii: **¿el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social, activó de manera inmediata la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía del accionante y realizó las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata?**
- 32.2. Sobre la medida iii: **¿el juez de la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. Sobre las medidas de reparación i y ii: **¿el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social activó de manera inmediata, la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía del accionante y realizó las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata?**
33. Luego de la sentencia de 1 de julio de 2021, la directora de asesoría jurídica del ISSFA envió el oficio ISSFA-DAJ-2021-0786-OF a la directora de Bienestar Social, en el que solicitó el cumplimiento de la sentencia y que se informe sobre esto.¹⁴ El 30 de septiembre de 2021, el director médico de la Clínica Internacional de la Visión de Ecuador, por medio del oficio ISSFA-DM-003, recomendó que el paciente se someta a procedimientos especiales que no se realizan en la institución, ni en otras instituciones oftalmológicas del país.¹⁵ El 5 de noviembre de 2021, el director del seguro de salud del ISSFA remitió el memorando ISSFA-DSS-2021-2183-M al jefe del departamento de la economía de salud del ISSFA.¹⁶ En él, comunicó que el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA, recomendó “que la mejor opción para la paciente (sic) debido a la complejidad y cronicidad y pronóstico reservado de su patología y al no tener prestador

¹⁴ Oficio [ISSFA-DAJ-2021-0786-OF](#), 12 de julio de 2021. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 1.

¹⁵ Oficio [ISSFA-DM-003](#), 30 de septiembre de 2021.

¹⁶ Memorando [ISSFA-DSS-2021-2183-M](#), 5 de noviembre de 2021. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 17.

con la capacidad resolutive en el país, debe ser derivado hacia un prestador internacional”.¹⁷

34. El 31 de mayo de 2022, el Jefe de Prestaciones Hospitalarias del ISSFA envió al Director del Seguro de Salud del ISSFA la cotización y el itinerario para que se realice un procedimiento médico en la Clínica Barraquer - Centro Oftalmológico en Bogotá, Colombia.¹⁸ Mediante oficio ISSFA-DSS-2022-0723-OF, el director del Seguro de Salud del ISSFA indicó que tras las ofertas recibidas por prestadores, se escogió como prestador para derivación internacional a la Clínica Barraquer.¹⁹ Se realizó una atención y valoración médica en el hospital referido desde el 14 al 16 de junio de 2022 por el valor total de USD 14.721,80.²⁰

35. El 27 de julio de 2022, el médico Ernesto José Otero León, que examinó al paciente, indicó que:

Presenta una ceguera corneal bilateral secundaria a síndrome de Steven Johnson. Fue (sic) valorado por mi (sic), por el cirujano maxilofacial (Dr Gomez Sanchez) (sic), se realizo (sic) ecografía ocular bilateral y dentaban. Encontramos las estructuras intra-oculares saludables con su retina aplicada y sin patología intra-ocular. El examen oftalmológico muestra un simblefaron (sic) en el ojo derecho (párpados pegados a la conjuntiva), las corneas opacas y vascularizadas. Con estos hallazgos, considero que la cirugía de osteo-odonto queratoprotesis (sic) modificada es viable para el paciente Castillo en su ojo izquierdo. [...] Dado lo dispendiosa de esta cirugía, solo podría operar al paciente castillo a comienzos del año entrante (sic).²¹

36. En respuesta al correo, el 9 de agosto de 2022, la médico Margarita Ramos, especialista en Economía de la Salud del ISSFA, indicó que:

(...) De antemano se agradece su contestación, ante lo cual me quedan algunas inquietudes no existiría ningún inconveniente en la evolución del asegurado por este tiempo de espera para la realización del procedimiento quirúrgico, y para la nueva fecha se tendría que reevaluarse nuevamente o se necesitaría realizarse algún examen actualizado en nuestro país a enviarse previa su viaje. Además, sería conveniente que ya nos ayude con una fecha tentativa para la asignación presupuestaria. Adicionalmente solicitamos se vea la posibilidad de que la cirugía se realice este año.²²

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Oficio [ISSFA-DSS-DPH-2022-0111-OF](#), 31 de mayo de 2022. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 27.

¹⁹ Oficio [ISSFA-DSS-2022-0723-OF](#), 8 de junio de 2022. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 29.

²⁰ *Ibid.* El ISSFA realizó el pago de USD 7.360,90.

²¹ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, página 39. El señor es médico del Segmento Anterior, Córnea y Cirugía Refractaria de la Clínica Barraquer. La señora Margarita Ramos, médico especialista en Economía de la Salud del ISSFA, insistió en que se remita un informe de la condición del paciente al médico que lo revisó por dos ocasiones. La primera el 17 de junio de 2022 y la segunda el 28 de junio de 2022.

²² [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 47.

37. El 22 de agosto de 2022, el jefe del departamento de Economía de la Salud emitió el oficio ISSFA-DSS-DES-2022-0041-OF e indicó que:

El asegurado continuará con su tratamiento en los primeros meses del próximo año, por lo que solicito se disponga a quien corresponda se considere los valores pendientes a cubrir en la planificación operativa anual del año 2023, tomando en consideración que ya se realizó un abono del 50% del procedimiento quirúrgico a realizarse.²³

38. Existió un intercambio de correos entre Margarita Ramos, médico especialista en Economía de la Salud del ISSFA y Ernesto Otero, médico del Segmento Anterior, Córnea y Cirugía Refractiva de la Clínica Barraquer, para que se determine la fecha de la cirugía. Sin embargo, el 10 de marzo de 2023, Ernesto Otero le comentó a Margarita Ramos que:

Tristemente no podemos programar a Christian Castillo por ahora ya que el cirujano maxilofacial (Dr. Gómez) ha tomado la decisión personal de no seguir colaborando con nuestra institución. El (sic) es esencial en el proceso ya que sin el NO es posible llevar a cabo el procedimiento. Lamento mucho que se presente esta situación la cual sale de mis manos y/o mi voluntad.²⁴

39. Como consecuencia de ello, existió una petición por parte del ISSFA para que el accionante sea valorado en la Clínica Oftalvist en Barcelona, España.²⁵ Desde el 2 de agosto al 14 de noviembre de 2023, el ISSFA planificó el viaje a Barcelona, España y

²³ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 59.

²⁴ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 68.

²⁵ Desde marzo de 2023 hasta agosto de 2023, el ISSFA realizó lo siguiente:

-El 3 y el 9 de marzo de 2023, el ISSFA insistió para que se informe la fecha de la primera fase de la cirugía del accionante.

-El 10 de marzo de 2023, la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico informó que allí no se podía llevar a cabo la cirugía;

- El 13 de marzo, el ISSFA envió correos electrónicos para insistir respecto a si la cirugía podía ser realizada por otro profesional de la misma institución.

- El 15 de marzo de 2023, la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico indicó que no porque no tenían los implementos, instrumentos ni el “*know how*”.

- El 31 de marzo de 2023, el ISSFA solicitó que se comunique por parte de la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico las acciones a realizar, para la liquidación de la cuenta de la atención brindada al asegurado.

- El 11 de abril de 2023, mediante oficio ISSFA-DSS-2023-0513-OF, solicitó a la Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico que se defina por parte de la entidad si se va a realizar el tratamiento médico Odontoprotesis que fue ofertado, caso contrario se realice la devolución de los valores.

-El 14 de abril de 2023, el ISSFA se comunicó con la Clínica Oftalvist mediante correo electrónico y, después de detallar el resumen del caso, solicitó que se acepte el tratamiento en la institución.

-El 17 de abril de 2023, la cirujana de queratoprotesis de la Clínica Oftalvist solicitó varias pruebas antes de que el paciente viaje a España.

- El 25 de mayo de 2023, el ISSFA insistió a la Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico para que se defina si se iba a realizar el tratamiento ofertado al accionante y la situación actual del caso del accionante.

-Entre el 13 de junio de 2023 hasta agosto de 2023, se enviaron múltiples correos electrónicos entre el ISSFA y la Clínica Oftalvist para “gestionar los temas administrativos” para el viaje y la atención del accionante. [Anexo.p.](#) 81 a 92-

la operación en la Clínica Oftalvist.²⁶ Para ello, el accionante se sometió a varios exámenes prequirúrgicos. El 21 de noviembre de 2023, se procedió con el primer tiempo quirúrgico para Osteo-odontoqueratoprótesis en la Clínica Oftalvist. El 30 de noviembre de 2023, se realizó el segundo tiempo quirúrgico.²⁷ El tercer tiempo quirúrgico fue programado para el 2 de abril de 2024 y realizado en la misma fecha.²⁸

40. De conformidad con los antecedentes detallados previamente, se observa lo siguiente respecto de la primera medida de reparación:

- i.** El accionante fue atendido en la Clínica Internacional de la Visión de Ecuador desde el 18 de septiembre de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2021.²⁹ La misma institución recomendó que, por ser un caso muy complejo, se realice una derivación internacional. Para fundamentar esto, indicó que no se conocía de instituciones oftalmológicas en el país que realicen los tratamientos recomendados al accionante. Posteriormente, se evaluó su situación “por prestadores de la Red Pública integral de Salud y por la Red Privada Complementaria, quienes en conjunto concluyen que carecen de capacidad resolutoria, por lo que recomiendan proceder con la derivación internacional”.³⁰
- ii.** El ISSFA inició el procedimiento para derivar internacionalmente al accionante para que sea atendido en un hospital con especialistas que puedan determinar la procedibilidad de una cirugía desde el 31 de mayo de 2022.³¹ En tal virtud, se

²⁶ Véase las gestiones realizadas en el [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 75-92.

²⁷ [Informe](#) del proceso de derivación internacional para el tratamiento médico en el exterior del Cbop. Com. Castillo Sánchez Christian Orlando, 10 de enero de 2024.

²⁸ [Certificado](#) de 24 de enero de 2024, presentado el 14 de abril de 2024 y [certificado](#) de 17 de abril de 2024.

²⁹ Véase [certificado](#) de 30 de septiembre de 2021.

³⁰ http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCBlDwIkOidIMzU4NzJlYy01ZmI5LTQ3MzEtOTMxNS0yY2VjMGQyNTM2MzcucGRmJ30=

³¹ Si bien la sentencia de segunda instancia fue emitida el 1 de julio de 2021 y el procedimiento para derivarlo internacionalmente inició el 31 de mayo de 2022, este Organismo observa las siguientes acciones en este lapso:

- El 12 de julio de 2021, la directora de Asesoría Jurídica, encargada, del ISSFA solicitó que se designe a quien corresponda que se dé fiel cumplimiento a la sentencia de segunda instancia.
- El 29 de julio de 2021, la directora de Bienestar Social remitió un oficio en el que expuso las acciones realizadas por la Dirección de Bienestar Social e indicó que “se encuentra a la espera de la intervención quirúrgica, siendo la Dirección del Seguro de Salud responsable de los procesos de calificación de Prestadores de Servicios de Salud, así también, solicito se digne disponer a quien corresponda, se realice las acciones pertinentes a fin de brindar atención especializada al asegurado y se dé fiel cumplimiento a la sentencia [de segunda instancia]”.
- En septiembre 2021, el accionante fue valorado por especialista de córnea y, debido a cuadro inflamatorio activo, el especialista concluyó que no es candidato para trasplante autólogo de células limbares debido a que no tenía limbo sano en ningún ojo.
- El 27 de septiembre de 2021, el ISSFA solicitó al juez de la Unidad Judicial que se señale día y hora para la audiencia para explicar al accionante el procedimiento para cumplir con las medidas de reparación.

inició con la derivación internacional en la Clínica Barraquer en Colombia y posteriormente, en la Clínica Oftalvist, en Barcelona, España.

- iii.** En virtud de que se realizó la derivación internacional, firmar un convenio y gestionar que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, no resultaba conducente para cumplir la primera medida de reparación integral.³² Así, se observa que el ISSFA ha cumplido la medida (i) que consistía en que, a través de su Departamento de Trabajo Social, active de manera inmediata, la atención del accionante en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse su cirugía. Por consiguiente, el accionante fue derivado internacionalmente a la Clínica Barraquer y luego se realizó su cirugía en la Clínica Oftalvist, en Barcelona, España.
- iv.** Ha transcurrido un tiempo considerable desde la emisión de la sentencia de segunda instancia, esto es el 1 de julio de 2021, hasta la fecha de la cirugía del accionante. Sin embargo, este Organismo colige que esto no es imputable al ISSFA pues existió una demora excesiva por parte de un prestador externo de salud de informar que la operación no se realizaría en esa institución. Adicionalmente, se observan múltiples insistencias del ISSFA a las dos instituciones a las que se le ha derivado internacionalmente al paciente para averiguar la atención que le han prestado al accionante y para reiterar la urgencia de la cirugía.
- 41.** Respecto a la segunda medida de reparación integral, este Organismo observa que el ISSFA ha realizado las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada del accionante, derivándolo internacionalmente a fin de que se dé la cirugía de osteo-odonto-queratoprotesis. Ello se realizó a partir de un previo diagnóstico médico y actualmente el accionante ha hecho varias visitas de control luego de los tres tiempos de la cirugía realizada.³³ Finalmente, todos los costos, incluyendo los procedimientos médicos, gastos complementarios para la subsistencia en el exterior del paciente y su acompañante por el tiempo de estancia en España y los

-
- El 30 de septiembre de 2021, CIVE indicó que, por el estado actual del paciente, recomiendan que el paciente se someta a procedimientos especiales que no se realizan en la institución.
 - El 19 de octubre de 2021, el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA votó para que el paciente sea derivado a un prestador internacional para su tratamiento integral.
 - Desde esta fecha, se realizaron coordinaciones respectivas para escoger un prestador internacional y posteriormente, luego de escoger Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico para la derivación del paciente, se realizaron coordinaciones en cuanto cotizaciones e itinerarios, en cumplimiento con el Acuerdo Ministerial 00037-2020.

³² En vista de que debía ser derivado internacionalmente, no procedía que el cumplimiento de que los precios se sujeten a los establecidos por el Ministerio de Salud.

³³ [Informe](#) de la Clínica Oftalvist.

de las cirugías han sido cubiertos por el ISSFA.³⁴ Bajo los argumentos expuestos, este Organismo constata el cumplimiento integral de la medida analizada.

7.2. Sobre la medida iii: ¿el juez de la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia?

42. El 6 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial ofició a la delegada de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chimborazo a fin de que conozca el contenido de la sentencia e informe sobre su cumplimiento.³⁵ Por tanto, se evidencia el cumplimiento de esta medida. El 9 de septiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo dio respuesta y emitió una providencia de inicio de seguimiento de cumplimiento. Posteriormente, el 29 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió el primer informe de seguimiento.
43. Finalmente, es importante destacar que, al determinar si se ha cumplido o no una sentencia constitucional, esta Corte no está evaluando la corrección del fallo del proceso de origen. Dado el propósito específico de la acción de incumplimiento, a este Organismo no le compete analizar la corrección o incorrección de la resolución emitida en el caso original.³⁶

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento **123-21-IS**.
2. Devolver el proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁴ Revisar órdenes de gasto, movimiento de cuentas y registros contables en el siguiente link: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxZmUwYWl4Yy03MzFhLTRjOTctYTYzNi00NTQ3ZGMxMmVhNzducGRmJ30=

³⁵ Fs. 190, expediente Unidad Judicial.

³⁶ CCE, sentencia 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 59.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL